

Urakkamallin valinta kunnossa- ja puhtaanapidon pohjoiseen alueurakkaan

Kaupungininsinööri Ismo Heikkinen Rakentamisen ja kunnossapidon tukipalvelut

Alueurakoinnin taustaa

Kuopion keskeisen kaupunkialueen katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden ympärivuotinen kunnossa- ja puhtaanapito on kaupunkirakennelautakunnan päätöksen (30.08.2017/§ 33) mukaisesti jaettu neljään erilliseen alueurakkaan. Nämä alueurakat ovat pohjoisen, keskustan, etelän ja läntisen alueen alueurakat. Alueurakan peruserätyksenä on, että alueurakkaan valittu urakoitsija hoitaa pääosin kaikkia alueurakka-alueella olevia kaupunkiympäristön palvelualueen hallinnassa olevia alueita ja rakenteita, kuten katuja, kevyen liikenteen väyliä, toreja, puistoja, leikkipaikkoja, satamia, uimarantoja ja venepaikkoja. Eri hoito- ja kunnossapitotehtävät on määritelty erityisessä tehtäväkortistossa ja vastaavasti eri toimenpiteiden laatutasot on esitetty kunkin urakka-alueen osalta hoitoluokituskartoissa.

Edellä mainitun päätöksen yhteydessä on päätetty myös siitä, että pohjoinen alueurakka kilpailutetaan ulkoisesti siten, että uusi urakka alkaa 1.10.2020 alkaen. Kuntatekniikkaliikelaitos ei nyky muodossa voi osallistua tähän urakkaan. Uuden urakan ajaksi määriteltiin viisi vuotta.

Kullakin alueurakka-alueen kunnossa- ja puhtaanapidon tehtäviä ohjaavat urakkasopimuksen osaksi laaditut tekniset asiakirjat, jotka ovat jokaisella urakka-alueella pääsääntöisesti saman sisältöiset. Tämän lisäksi urakoinnin kaupallista toteuttamista ohjaavat niin sanotut kaupalliset asiakirjat, jotka yleensä koostuvat kunnossa- ja puhtaanapidon urakoiden tapauksessa urakkasopimuksesta, urakkaohjelmasta sekä tarjouspyynnöstä. Kaupalliset ja tekniset asiakirjat yhdessä urakoitsijan tarjouksen kanssa muodostavat urakkasopimuskokonaisuuden, joka ohjaa koko urakan toteuttamista aina sopimuksen allekirjoitushetkestä urakkasopimuskauden loppuun. Urakkasopimuskausi Kuopiossa on tyyppillisesti ollut viisi vuotta, sisältäen optiot kahdesta erillisestä lisävuodesta.

Kuopion kaupunki on kilpailuttanut julkisena hankintana keskeisen kaupunkialueen alueurakoista pohjoisen ja läntisen alueurakan. Pohjoista alueurakkaa on vuodesta 2015 saakka hoitanut edellisen hankintakilpailun voittaneena kuntatekniikkaliikelaitos Mestar ja läntistä alueurakkaa vuonna 2018 hankintakilpailun voittanut Savon Kuljetus Oy. Seuraava suuri hankintakilpailutus järjestetään pohjoisesta alueurakasta sopimuskaudelle 2020-2025 sisältäen optiot vuosista 2026 ja 2027.

Nykyinen urakkamalli

Kunnossapidon alueurakoiden niin sanottu urakkamalli määrittelee, miten urakoiden kaupallinen toteuttaminen määräytyy ja mitkä esimerkiksi ovat urakan urakkasuhteet ja maksuperusteet. Tällä hetkellä Kuopion keskeisellä kaupunkialueella on käytössä kaksi erilaista kaupallista mallia. Pohjoisen ja läntisen alueen urakat hoidetaan kiinteähintaisesti, jolloin näiden urakkasopimuksen lopullinen urakkahinta on määritelty kiinteänä koko urakkasopimuskaudelle. Molemmat urakat sisältävät myös jonkin verran yksikköhintaisia töitä, joista maksettava summa muodostuu tehtyjen yksiköiden perusteel-

09.10.2019

la. Yksikköhintaiset työt ovat tyypillisesti urakoitsijalle ja Kuopion kaupungille määrältään vaikeasti ennustettavia töitä, kuten lumenajo ja päällysteiden paikkaus. Vastaavasti keskustan ja eteläisen alueen alueurakat hoidetaan tavoitehintaisesti, jolloin urakan maksuperusteena on urakoitsijan ja tilaajan neuvottelema tavoitehintaa. Urakan hoitovuoden aikana syntyneitä kustannuksia peilataan tavoitehintaan ja hinnan alitukset tai ylitykset huomioidaan urakan laskutuksessa.

Urakkamallin kehityskohteet

Rakentamisen ja kunnossapidon palvelut on vuonna 2019 selvittänyt kunnossapidon alueurakoiden tilaajatoiminnan nykytilaan liittyviä ongelmia ja riskejä. Nykytilaa on kartoitettu muun muassa kunnossapidon henkilöstöhaastatteluilla, vertailemalla urakka-asiakirjoja erityisesti niihin kaupunkeihin, missä urakkamallit eroavat Kuopion käyttämistä malleista, haastatteleamalla alueurakoitsijoita ja tutustumiskäynnillä Lahden ja Turun kaupunkeihin.

Selvitystyön aikana tehdyt havainnot noudattavat pitkälti samaa linjaa, mitä myös muissa Suomen kaupungeissa on kunnossapidon alueurakoinnin osalta todettu. Havaintojen perusteella kiinteähintaisuus sekä erityisesti kiinteähintaiseen kokonaisurakkaan liittyvä tietynlainen jäykkyys ja joustamattomuus ovat muodostuneet kunnossapidon alueurakoinnin laatua heikentäväksi tekijäksi. Kiinteähintaisuus edellyttää, että sopimusta allekirjoittaessa sekä Kuopion kaupungin, että tarjouksen jättäneen urakoitsijan pitää pystyä mahdollisimman tarkkaan ennakoimaan kaikki vähintään viiden seuraavan vuoden aikana tehtävät kunnossa- ja puhtaanapidon hoitotoimenpiteet sekä alueiden muuttuminen ja laajeneminen. Käytännössä tämä on aiheuttanut ongelmia esimerkiksi urakoiden hinnoittelussa, tiettyjen urakan kohteiden laatutasossa sekä kaupungin ja urakoitsijoiden välisessä yhteistoiminnassa.

Havaintojen perusteella rakentamisen ja kunnossapidon yksikkö on ottanut tavoitteeksi uudistaa pohjoisen alueurakan urakkamallia siten, että urakkamallilla pystyttäisiin vastaamaan paremmin nykyisiin vaatimuksiin. Lähtökohdaksi seuraavaan urakkamalliin on otettu seuraavat periaatteet:

- urakan kustannukset ovat kokonaistaloudellisesti edullisia ja ennustettavia
- urakan tehtäviä kehitetään yhteistoiminnallisesti koko urakkakauden ajan
- urakka-alueen laatutaso ei olennaisesti saa heikentyä urakkasopimuksen aikana
- omavalvonnan osuutta urakoinnissa lisätään
- asiakaspalveluun ja kuntalaislähtöiseen toimintaan kannustetaan ja tuetaan

Hoidonjohtourakka alueurakan urakkamallina

Hoidonjohtourakassa alueurakkaan valittu urakoitsija toimii niin sanottuna hoidonjohtourakoitsijana, joka johtaa, koordinoi ja yhteistyössä tilaajan kanssa valvoo urakka-alueella tehtäviä hoito- ja kunnossapitotöitä. Hoidonjohtourakassa urakoitsija kilpailuttaa yhteistyössä tilaajan kanssa kaikki alueiden ja rakenteiden kunnossapito- ja hoitotehtävät ja koordinoi tehtävien toteuttamista. Koko urakan hoidon taustalla on urakoitsijan laatima ja tilaajan hyväksymä hoitosuunnitelma, missä urakoitsija ottaa kantaa siihen, miten Kuopion kaupungin esittämät laatuvaatimukset ja toimenpiteet saavutetaan.

09.10.2019

Varsinaiset hoitotyöt kilpailutetaan hoidonjohtourakan sisällä lähtökohtaisesti yksikköhintaisesti. Hoidonjohtourakka tarjoaa siten mahdollisuuden paikallisille pienille ja keskisuurille yrityksille mahdollisuuden tarjota palveluitaan erilaisiin kunnossa- ja puhtaanapidon tehtäviin.

Hoidonjohtourakan kaupallinen malli eroaa kiinteähintaisesta kokonaisurakasta siten, että varsinaiset hoitotyöt laskutetaan kuukausittain toteutuneiden yksiköiden perusteella. Hoidonjohtourakoitsijan palkkio ei sisälly hoitotöiden hankintakustannuksiin, vaan se laskutetaan erikseen hoitotöiden hankintakustannusten lisäksi. Näin ollen varsinaiset hoitotyöt kuten esimerkiksi lumen auraus ja nurmikoiden leikkaus eivät sisällä aliurakoitsijan laskutuksen lisäksi muita kustannuksia. Koko hoidonjohtourakan kustannustasoa hallitaan tavoite- ja kattohinnalla, jotka muodostuvat urakoitsijan tarjouksesta. Tavoitehintaa sisältää edellä mainittujen hoidon hankintakustannusten lisäksi myös hoidonjohtourakoitsijan hoidonjohtopalkkion ja johto- ja hallintokorvauksen. Mikäli hoidonjohtourakoitsija alittaa tavoitehinnan, maksetaan urakoitsijalle myös tavoitepalkkio erikseen sovittavalla omavastuulla. Vastaavasti tavoitehinnan ylityksistä hoidonjohtourakoitsija joutuu erikseen sovittavalla omavastuulla vastaamaan ylimenevistä kustannuksista. Ylityksiä ja alituksia voidaan myös siirtää seuraavan vuoden hoitobudjettiin. Hoidonjohtourakan kaupallista mallia tukevat erilaiset sopimuskannusteet sekä sanktiot, joiden avulla urakan toteutumista voidaan ohjata.

Urakkamallin valinta pohjoiseen alueurakkaan

Rakentamisen ja kunnossapidon palvelut on punninnut erilaisia urakkamalleja ja pohjoisen alueurakan tulevaksi urakkamalliksi. Koska viime vuosina kiinteähintaisuuden on havaittu aiheuttavan tiettytyyppisiä ongelmia ja oletettua kelivaihtelusta johtuvaa riskin hinnoittelua, on pohjoisessa alueurakassa tarkoitus luopua kiinteähintaisesta kokonaisurakasta urakkamallina. Uusien modernien urakkamallien käyttöönotto, esimerkiksi ELY-keskuksen ja Väyläviraston hallinnoimalla valtion tieverkolla sekä kasvavissa määrin myös muissa kaupungeissa, tukee myös rakentamisen ja kunnossapidon palveluiden suunnitelmaa siirtyä uudempaan urakkamalliin. Hoidonjohtourakka edustaa uusia joustavimpia urakkamalleja ja sen katsotaan soveltuvan myös pohjoisen alueurakan urakkamalliksi.

Siilinjärven kunnan osallistuminen yhteishankintaan

Siilinjärven tekninen lautakunta on tehnyt päätöksen osallistumisesta toisena tilaajana Kuopion kaupungin järjestämään pohjoisen alueurakan urakkakilpailuun. Tämän yhteishankinnan tarkoituksena on saada Kuopion pohjoisosiin ja Siilinjärven eteläosiin (Vuorela ja Toivala) yhtenäinen kunnossapidon laatutaso, toimenpideajat sekä hoidon periaatteet. Yhteishankinnan katsotaan lisäksi lisäävän kunnossapidon tehokkuutta tuovan synergiaetuja.

Vaikutusten arviointi

Valitulla urakkamuodolla arvioidaan aikaisempaa paremmin vastattavan kysyntään, kun toimenpiteistä maksetaan toteutuman mukaan. Tällöin hoitotoimenpiteet käynnistyvät nopeammin. Pienet muutokset urakkaan ovat helpommin tehtävissä. Urakoitsijan sääriske pienenee, toisaalta kaupunkikaan ei maksa turhasta, jolloin molemmat osapuolet hyötyvät asiasta.

Ympäristön kannalta vastaaminen tarpeeseen parantaa väylien liikennöitävyyttä, parantaa kävelyn ja pyöräilyn mahdollisuuksia ja alentaa autoilijoiden kustannuksia.

09.10.2019

Kilpailun laajempi avaaminen arvioidaan synnyttävän uutta liiketoimintaa ja on siten eduksi yritystoiminnalle.

Omalle kuntatekniikkaliikelaitokselle jää edelleen keskustan ja eteläisen alueen urakat, jotka muodostavat noin puolet koko kunnossapidon liikevaihdosta.

Hoidonjohdonurakan periaatteita selitetään tarkemmin kokouksessa.

Esitys

Esitän, että Kuopion kaupungin pohjoisen alueurakan urakkamalliksi valitaan hoidonjohtourakka. Urakan tekniset laatuvaatimukset sekä hoitoluokat pysyvät pääosin samoina, vaikka ennen urakkakilpailutusta myös tekniset asiakirjatkin tarkistetaan. Rakentamisen ja kunnossapidon palvelut käynnistää päätöksen jälkeen markkinavuoropuhelun potentiaalisten urakoitsijoiden kanssa ja julkinen hankintakilpailu järjestetään pohjoisesta alueurakasta siten, että urakoitsijavalinta on tehty toukokuun 2020 loppuun mennessä.

Liitteet

1 8124/2019 Hoitoluokituskartta

Valmistelija

Matti Sutinen

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 5099

Päätösehdotus

Apulaiskaupunginjohtaja Pekka Vähäkangas

Lautakunta hyväksyy kaupungininsinöörin esityksen.

Päätös

Merkitään, että va. asemakaavapäällikkö Pauli Sonninen saapui kokoukseen tämän asian käsittelyn aikana.

Puheenjohtaja Aleksi Eskelinen Harri Korhosen, Nina Hakokiven, Aila Tähtisen, Pia Punkin ja Markku Söderströmin kannattamina esitti, että pohjoisen alueurakan uusi kilpailutus lykätään vuodella siten, että uusi urakka alkaa 1.10.2021. Aikavälille 1.10.2020 – 30.9.2021 kaupunkiympäristön palvelualue neuvottelee urakkasopimuksen kuntatekniikkaliikelaitoksen kanssa.

Lisääajan aikana hankitaan ulkopuolinen selvitystyö, jossa selvitetään tilaaja-tuottajamallin sekä eri alueurakoiden onnistumista ja vertailua kustannusten sekä laadun osalta, eri urakkamallien vertailu ja selvitys urakoiden kokonaistaloudellisuudesta kaupungille ja yritysvaikutukset. Selvityksessä tehdään vertailu verrokkikaupunkeihin. Kaupunkirakennelautakunta tekee selvityksen pohjalta periaatepäätöksen jatkossa käytettävästä urakkamallista alueurakoihin ennen 30.6.2020.

Lautakunta yksimielisesti hyväksyi puheenjohtajan tekemän esityksen.

